

**INTORNO AL
CONTENZIOSO
AMMINISTRATIVO
CONSIDERAZIONI
DI MICHELE...**

Michele Celesti



Non refert quam multos , sed bonos habeas.
Sen. Epist. XLV.

*Cenno de' vantaggi asseguiti con le novelle
istituzioni civili.*

I. **G**RANDE parte della feudalità era la divisione degli uomini in classi, donde veniva disparità di diritti, di leggi, di pene, di giudicii, e di giudici. Depressi gli ordini feudali, e fatti base alle novelle leggi i consigli della generosità e della giustizia, venne sceverato il diritto dal potere, il Governo dall' amministrazione, l' amministratore dal magistrato, ed ordito un sistema amministrativo, cui furon norma le più savie istituzioni de' bei tempi di Roma e della Grecia. La legislazione, tolta dal mistero, in che aveanla avvolta le incertezze del diritto consuetudinario, opera di costumi e di secoli diversi, e, dopo lo scoprimento delle leggi del Lazio, fatte per altri tempi per altri luoghi per altre usanze, le forensi sofisterie; fu nella maggior parte ricondotta a principii sicuri e veri, co- tanto necessarii all' ordine pubblico, ed alla sicurezza dell' individuo. La società divenne una famiglia, unico il principio di render suo debito a ciascuno, uniforme la giustizia, uguale so-

*

pra tutti l'autorità delle leggi. E l'uomo, che misura cotesti vantaggi col pensiero ancor vicino a' passati disordini, gode il grandissimo bene asseguito, e di migliori speranze si conforta.

*In Contenzioso amministrativo presenta
inconvenienti.*

Ma le istituzioni dell'uomo progrediscono a gradi nel difficile cammino della perfezione, che raro avvicinano, giammai toccano. E però in mezzo a tanto miglioramento di cose surger videsi un'ordine di magistrati, donde venne un cotal sovvertimento alla distinzione de' poteri e alla certezza delle competenze. Del contenzioso amministrativo io parlo, di quel privilegio, o meglio direi, specie di feudalità, che rivede il giorno nel punto medesimo, in cui questa estinguevasi. Era desso appena statuito dalla legge, che i ben veggenti vi scoprivano de'difetti, e mostravano vivo desiderio di riforma; ma nessuno, a quel ch'io sappia, ha fatto sottil disamina per discernere, come quei difetti sien radicali ed insiti siffattamente all'istituzione, che bisogna cangiarla del tutto, ove vogliansi evitare. La voce *contenzioso amministrativo*, quasi magica, impose a tutte le menti; e quello, che più far deve meraviglia, si è, che ciò sia particolarmente avvenuto in Francia, e che là, dove portasi a cielo la separazione de' poteri, proclamandola siccome il più gran beneficio della legislazione del 1789, là stesso i tanti alluminati

scrittori di coteste discipline si faccian, più o meno, ecerrimi sostenitori d' un istituzione, che menomò in gran parte gli effetti di quel beneficio (a). Ma Buonaparte, quel superbo facitore d'opere politiche e guerresche, cedeva alla necessità de' tempi, ed accordava le istituzioni civili col pensiero dell' altissimo potere, cui salir voleva per la necessità medesima di portare innanzi i vasti concepimenti del suo genio.

Oggetto di questo ragionamento.

Or io, persuaso, che anche i più addottrinati uomini piglian talvolta le cose a ritroso, non voglio restarmi dal significare sù di ciò i miei pensieri, sol perchè stiami contra cotanto senno. Laonde del contenzioso amministrativo verrò quì

(a) Chi è vago di conoscere ciò che gli scrittori francesi han pensato intorno al contenzioso amministrativo, e propriamente intorno al Consiglio di stato, potrà riscontrare le seguenti opere -- Carmerlin -- del Consiglio di stato -- Henrion de Pansey -- dell' autorità giudiziaria -- Bèenger -- Della giustizia Criminale in Francia -- Sirey -- Del Consiglio di stato secondo la Carta costituzionale -- Dègerando -- Istituzioni del diritto amministrativo francese, ed altri molti pubblicisti: Oltre alle opinioni varie degli oratori nelle Camere de' pari e de' deputati -- Giovami soltanto notare, che fra i mentovati scrittori solo il Signor Bèenger propone come cose incontrastabilmente utili il sistema d' inviare innanzi ai Tribunali ordinarii tutte le materie contenziose, e far sì, che vi sia nello stato una sola e medesima giustizia.

tenendo ragionamento. Osserverò primamente come sien mal fondate le ragioni addotte in suo sostegno ; poscia discorrerò de' suoi difetti ; quindi della utilità di attribuirsi al potere giudiziario la competenza delle controversie amministrative. Dirò di tutto come vuol verità , brevemente , cioè , e con franchezza. Che cotesto io imprendo a solo scopo di pubblico vantaggio , vivamente stimolato dal desiderio , che sento , di meglio conseguirsi nelle liti dell' amministrazione la giustizia , precipuo bisogno de' governanti e dei popoli. E mi conforto , ed ho fidanza , che i buoni e savî Cittadini faran lieto viso se non alla giustezza de' miei pensamenti — *Chè i perfetti giudicii son si rari* , al santo proposito almeno , che m' ebbi , nel notarli in questa mia qual siesi scrittura.

*Motivi , onde fu statuito il contenzioso
amministrativo.*

II. I Tribunali amministrativi furon creati a maggior speditezza delle liti , che interessano la cosa pubblica : Poscia li fe più saldi l' opinione , che nelle liti dell' amministrazione i magistrati ordinarii , facili alla parzialità in prò de' privati , agevolmente operano a suo sconcio e danno. Al che piacque arrogersi la considerazione , che gli uomini di foro , a differenza degli amministratori , non ben conoscono le tante governative disposizioni , onde componesi grande parte del diritto amministrativo , e sono invece abituati

procedere con forme e principii giudiziarj, che, secondo è lor sentenza, non bene attagliansi all'interesse amministrativo. Or se cotesti sono i motivi, onde surse il contenzioso amministrativo, può ben dirsi, che averli esposti equivale all'averli confutati.

Al presente non v'ha celerità ne' giudicj amministrativi.

Celerità ne' giudicj? Chi conosce l'orditura del contenzioso amministrativo, o patì la disgrazia di contendere con l'amministrazione, non l'affermà certamente. Veggonsi nella procedura amministrativa ordinate non solo quelle formalità, che hanno per iscopo lo scoprimento del vero, ma quelle eziandio, che mirano a dilatare i giudicj. E di ciò luminosissima prova prestano il modo d'introdurli, l'esame per l'ammissione dell'istanza, l'avviso, che preceder debbe, del capo dell'amministrazione condotta in giudizio, intorno alla legittimità della dimanda, i tanti motivi, onde ricusar possonsi i consiglieri d'Intendenza, il facile mezzo di purgare una capricciosa contumacia, mediante il pagamento di tenue multa, (a) i reclami alla G. C. de' conti, i riesami,

(a) Le leggi Romane non permettevano, che si purgasse la contumacia se il convenuto non adduceva e dimostrava il giusto motivo, onde non erasi presentato in giudizio al giorno stabilito. Oggi la contumacia può qua-

che talvolta fannonsi presso la Consulta, la necessaria approvazione del Re, i frequenti conflitti, e cento cotante altre cose, che per brevità passo con silenzio. Laonde io dico (e fa spalla ai miei detti l'esperienza) esser ben lungo il tempo necessario, acciò divenga irretrattabile un giudicato amministrativo, e si giunga a statuir con certezza su i diritti controversi tra l'amministrazione e i privati. E cotesto affermo avvenire per la natura stessa del procedimento; senza pur dire l'opportunità a rendere eterni cosiffatti giudicii, che offre la legge medesima a coloro, i quali, mancando d'indole onesta, non si fan coscienza a por mano alle sofisterie ed usanze curialesche, che omai, a maggior perdita di tempo, il falso zelo degli amministratori ha quasi scambiato con la procedura giuridica (a)

L'antipatia tra l'ordine giudiziario ed amministrativo non esiste.

Quanto alla voluta contrarietà tra l'ordine giudiziario e l'amministrativo, piuttosto che una realtà è a reputarsi un falso giudizio adottato sbadatamente e senza niun fondamento; nè so io com-

si dirsi una formalità lasciata all'arbitrio del convenuto, che ha interesse a non trasgredirla giammai.

(a) Sorge qui spontanea la idea della necessità di compilarsi un codice di procedura amministrativa, recandosi all'antico tutte quelle riforme reclamate dal bisogno di esser celeri i giudizj amministrativi.

prendere, come i ministri della Dea del giusto, sol perchè chiamati giudici ordinarii, sien quasi per loro natura inchinati a far vergognoso spreghio dell'interesse pubblico, la voce di cui è assai più forte di quella del privato; e come per contrario i consiglieri d'Intendenza, uomini anch'essi soggetti alla influenza delle passioni, abbiani a riputare imparzialissimi ministratori di giustizia, quasi che per la differenza di nome fosser privi dell'umano, e della natura divina tenessero. Nella quale ipotesi l'argomento, anzicchè esser buona ragione in sostegno di un'apposito giudice amministrativo, porterebbe invece a conchiudere per la pravità de' magistrati ordinarii annessa a tal nome, i quali certamente, ove fosser prestì, siccome credesi, al prevaricare a scapito del pubblico bene, con più di animo sacrificherebbero alle loro passioni l'interesse dell'individuo. Or queste cose in vero fan gabbo alla ragione, ed è stoltezza il giudicarle siccome fondamento all'esistenza del contenzioso amministrativo (a).

(a) Giova qui ricordare, che, a maggior guarentigia dell'amministrazione, negli affari amministrativi il ministero pubblico dovrebbe di diritto prender conoscenza della causa, e far parte del giudizio. Per il che sarebbe chi, tenendosi vigilante alla custodia de' diritti dell'amministrazione, altamente reclamerebbe l'esecuzione della legge, ove altri non ben la conoscesse, o mirasse a conculcarla.

L'ignoranza delle regole amministrative, che si attribuisce ai giudici ordinarii, non sarebbe ragione sufficiente dell'esistenza del contenzioso amministrativo.

Nè poi è un più forte sostegno quello dell'ignoranza delle regole amministrative, attribuita agli uomini del foro. Convien qui osservare avanti ogni'altra cosa, che di ciò contraria pruova fornisce l'esperienza, la quale addimostra, essere ormai gli uomini di foro a bastanza istruiti nelle regole dell'amministrazione; ma fosse pur vero, che l'amministratore abbia maggior notizia di quell'immensa mole di rescritti ed atti del governo, che han luogo ne' negozj amministrativi, certo però niun vorrà contendermi, rarissimo trovarsi amministratori bene istruiti nel diritto naturale e civile, e quindi forniti de' requisiti necessarij a ben' esercere l'importantissimo ufizio di magistrato: mentre per contrario lo studio dell'uomo di foro è tutto diretto ad approfondire la scienza delle leggi, ed intender con accuratezza il diritto di natura e l'equità. Per la qual cosa non può recarsi in dubbio, che, anche sotto questo rapporto, nelle cause amministrative assai meglio degli amministratori sariano i giudici ordinarij, ove specialmente l'opportunità avessero di versarsi in quelle, ed ove delle tante disposizioni, sparsamente contenute negli atti del governo, e di tutto quello, che senza disegno si è finora ordinato nell'amministrazione, fosse compilato un codice

amministrativo cotanto desiderato , e cotanto essenziale a togliere gli arbitrii, e statuir quella certezza , in che consiste la più grande utilità della legge (a).

(a) La grande utilité de la loi c'est la certitude — Bentham traité de légist. III. 387.

Qui cade in acconcio dir qualche parola della necessità di compilarsi cotesto codice amministrativo , come utile subbietto di studio agli uomini di governo e di foro. Immensa è la mole degli atti del governo, e questi o rimangono sconosciuti , o spesso vengono applicati a seconda del capriccio degli amministratori : Così in ogni controversia agevole offresi il destro di supporre la loro volontà a quella della legge , ed offender la giustizia, mettendo le persone in luogo delle cose ; così la parola interesse pubblico può divenir poco a poco il più gran pretesto per distruggere la forza delle leggi, od involucrarne il vero senso: così infine le leggi medesime appariscono atti di potere , non quali sono , o esser deggiono , di saggezza, di giustizia, di ragione ; e però non sostegno della morale , della sicurezza pubblica , dell'uguaglianza sociale, della felicità de' sudditi. Ben comprendo io, che, secondo scriveva il gran Bacone (Afor. X.) *non possono i limiti dell' umana prudenza comprendere tutt' i casi , che il tempo può sviluppare , e che talvolta se ne presentano di quelli , che non mai hanno esistito , nè sono stati nè conosciuti ; nè preveduti*, ma niun può dubitare , che gli arbitrii cesserebbero nella maggior parte , ove su le norme d'un'esperienza omai ben lunga , e sopra i tanti casi , di che il sapientissimo tempo è stato autore e inventore , fossero invariabilmente statuiti i principii regolatori de' varii casi già conosciuti. Ond' è mio ardentissimo desiderio , che si presenti senza più sopra- stare alla sapienza del Rè il travaglio già eseguito in Sicilia per la formazione di un novello codice amministrativo. Così non più vedrebbe si negletto lo studio di que-

Garentie della imparzialità de' magistrati.

III. Fin qui intorno alla insufficienza delle ragioni addotte in sostegno del contenzioso amministrativo: Vegnamone alle imperfezioni.

Nei giudizi, il fatto la legge l'imparzialità star deggiono a consiglio del magistrato, che li pronuncia. Ma cotesto non sarà certamente conseguito, se non si trovino nella legislazione mede-

sta importantissima parte della legislazione, e statuendosene nelle università, siccome in Francia, delle apposite scuole, ben potrebbe ingiugnersi il debito di seguirne il corso a cui piaccia di prescegliere la carriera amministrativa, o aspirare al dottorato. Le quali cose sono a dirsi essenzialissime, conciossiacchè è falso il principio, che possa essersi buon'amministratore, sol perchè abbiasi speso del tempo nella pratica di amministrare. Il governo de' popoli è scienza ed arte, ma l'una non può senza dell'altra esistere, e la pratica debbe andar congiunta alla teorica — Utilissima è all'uopo la istituzione dei Relatori all'immediazione della Consulta generale del Regno, e giammai sarà lodato abbastanza chi ne fù l'istitutore. Le importantissime materie, che quivi in ogni ramo di amministrazione vengono in disamina; l'analisi, e lo sviluppo de' principii regolatori e delle varie disposizioni di legge, cui è mestieri ricorrere pria di venire alla sposizione degli avvisi richiesti; son tutte cose, che mentre da una parte istruiscono nella teorica i relatori, già trovati capaci nel concorso sostenuto, offrono loro dall'altra la più bella opportunità ad esercitarsi nella pratica. E certissimamente cotesta classe sotto buoni auspizii non potrà, che prosperare, e rendersi utile allo stato.

sima i provvedimenti atti a tener lontani da quel sacro consesso i falsi consiglieri del cuore ; perciocchè l'amor del giusto , che vuolsi insito alla natura dell'uomo, è troppo debil riparo alla giustizia , ove lasci si libero nel di costei campo il varco a quei parziali affetti, che volgono gli animi al torto sentiero delle ingiustizie. Da' quali principii hanno origine la stabilità e l'indipendenza del magistrato , sue più pregiate condizioni ; la massima , che nissuno possa esser medesimamente giudice e parte ; le regole intorno alla sospicione, e, ne' paesi ove vigge l'ufizio del *giuri*, la differenza del giudice del diritto dal giudice del fatto. Or tutto ciò non osservasi ne' magistrati amministrativi , i quali per contrario sono giudici e parti , dipendenti, sospetti ec.

Giudici , e parti.

Le facultà de'consigli d'Intendenza sono economiche e giuridiche, le une però precedono le altre, nè vi ha quistione contenziosa , in la quale non venga a disamina un atto dell'amministrazione, e frequentemente perciò un'atto dell'Intendente, preceduto , sia per diritto sia a di lui richiesta , dall'avviso del consiglio d'Intendenza (a). Per il

(a) Le litige contentieux suppose toujours l'existence préalable d'un acte administratif. Il prend naissance avec la réclamation à la quelle cet acte donne lieu. Ainsi ce qui n' était à l' origine qu' une simple operation de l' administration active, se transforme en contentieux administratif,

che avviene, che l'Intendente, il quale ha voto preponderante nei non rari casi di parità, e sovente volte i Consiglieri d'Intendenza, su cui esercita tanta influenza, seggano a giudici delle controversie, alle quali diè luogo un atto dell'amministrazione di cui fan parte, e delle quali hanno già conosciuto e deliberato in via economica; val dire dopo aver profferito un'avviso, che rende sospetta l'imparzialità del giudizio, che vanno a pronunziare (a). Ecco distrutta così

à l'occasion du prejudice qu'en ressent, ou pretend en recevoir celui qui réclame.

De Gerando institutes du droit administratif français tom. prem. pag. 97.

(a) Non può meglio esprimersi l'influenza, che esercita l'Intendente sopra gli altri membri del consiglio, e la sua necessaria parzialità ne' suoi giudizi, che con le parole del Signor Macarel; giova perciò qui riportarle.

Il n'est pas besoin d'une grande perspicacité pour découvrir que le préfet, chef de l'administration départementale, qui ordonne, et dispose, qui est le représentant local, et si nous pouvons dire ainsi, l'œil du gouvernement, qui communique directement avec les ministres, qui par son caractère public, et la nature de ses fonctions, possède nécessairement leur confiance, et en est cru dans ses rapports; doit comme président du conseil de préfecture, exercer une immense influence sur tous ses autres membres! On craint de lui déplaire; on recherche sa bienveillance. L'un veut conserver sa place, l'autre aspire à qualche avancement. Dans la bouche du préfet résonnent toujours ces mots imposans del droit de l'administration, et d'intérêt public; son opinion entraîne bientôt celle de deux membres au moins, sur trois au quatre, et alors il y a décision. Si le nombre de ses col-

la separazione de' poteri , che è il fondamento alle nostre istituzioni civili : (a) Ecco la certezza di gravi danni alla giustizia : Ecco , al dire del dottissimo Say, delle mostruosità, nelle quali l' autorità pubblica è giudice e parte (b).

Dipendenti , e sospetti.

L' indipendenza giudiziaria è la miglior guarentigia alla giustizia , perocchè il magistrato indipendente nel profferire i suoi giudicii tiene a guida soltanto la legge e la probità, onde gli è rischiarata la via del giusto e dell' onesto: ma nel difetto di tanto confortò e nell' oscurità delle leggi, è egli facile , che il giudice lasci il buon cammino per calcare le infami peste delle cupidigia , distruggere le leggi , e rimpiazzarle siccome vogliono l' amor proprio, la vanità, o qualun-

lèques est de cinq , et qu' il ait attiré au moins deux voix à lui , le partage est établi , et sa voix prépondérante fait encore la décision. Il juge ainsi entre l' administration , qui est lui-même, et des particuliers, presque sans défense. Il est, en propres termes, juge, et partie -- Macarel Des tribunaux administratifs , chap. VI pag. 55.

(a) C' est sur la distinction des pouvoirs que repose aujourd' hui le systeme de nos institutions sociales , et il n' est pas de distinction plus essentielle , que celle, qui sèpare l' autorité administrative de l' autorité judiciaire.

De Gerando op. cit. pag. 108.

(b) Les jugemens administratifs sont des monstruosités, où l' autorité publique est juge et partie.

Say cours d' economie : septieme partie Chap. XVII.

que altra passione. Nei Magistrati amministrativi dunque, cui manca questa essenzialissima condizione dell'indipendenza, difficile è, trovarsi l'imparzialità sì convenevole al loro augusto ministero; e quando pur la si trovasse, gl'interessati impertanto, a questa non ponendo mente, ma alla composizione giuridica mirando, non starebbero del tutto a riposato animo, posciachè l'uomo, facile per sua indole a mettersi in sul sospetto, trova parzialità ancor dove non sia, ed è presto a levar sospetti contro i giudicii, massimamente profferiti in prò de' più potenti.

Non v'ha economia di spese.

Nè quel, che si perde in *sicurezza* e *fiducia*, guadagnasi in *economia di spese* e di *tempo*. Per le cose innanzi brevemente discorse intorno alla procedura de' Consigli d'intendenza, si può ben comprendere, non esser scarse le spese occorrenti ne' giudicii di cotesti consigli; ma non è quì, che han termine le controversie amministrative, seguiamole nel loro corso giuridico. Le decisioni de' Consigli van soggette a reclamo innanzi alla G. C. de' Conti, cui gli atti trasmettonsi col lento modo ufficiale, non già presentansi dalle parti interessate: Il reclamo è devolutivo, e posson le Corti sospenderne la esecuzione sol tanto per gravi motivi, i quali o troppo tardi giungono alla conoscenza di lontane corti, o troppo debili son riputati per accordarsi la sospensione. Avviene quindi frequentemente, che rivo-

candosi l'ingiusta decisione di un consiglio d'intendenza, già in tutto od in parte eseguita, impossibile cosa sia, con sicuro danno d'una delle parti, il rimettere le cose all'antico (a). Oltre a che egli è facile il discernere, non potersi in cotesti giudicii altrove sperimentare il doppio grado di giurisdizione, che nelle capitali, ed in un tempo indeterminato, che non è nella volontà delle parti abbreviare; sì che non possono altrimenti portarsi innanzi, che a furia di spese, ed alla fin fine il danno torna inevitabilmente al vincitore, ed a colui che succumbe, o per una compensazione arbitraria delle spese ordinarie, o per la perdita delle straordinarie non men gravi di quelle.

Non v'ha economia di tempo — I conflitti di attribuzione ne sono il più forte argomento.

Quanto al tempo ogniun conosce per opera, e noi l'osservammo al bel principio, essere oltre i limiti della economia quello richiedesi per divenir giudicati le decisioni dei Consigli d'intendenza; pure a sospingere in più chiara luce l'ar-

(a) Gli inconvenienti, che spesso emergono dall'esecuzione provvisoria necessaria de' Consigli d'Intendenza, potriano evitarsi, dandosi all'appello l'effetto di suspenderla, e ai consigli la facoltà di apporre alle decisioni la clausola del *si esegua non ostante appello*. Così eviterebbsi da una parte l'ingiustizia di porsi subito ad effetto un'erronea decisione, e dall'altra se ne assicurerebbe la pronta esecuzione, ove l'interesse pubblico il richiegga.

guamento della interminabilità di siffatti giudicii, bastano tanto solo i conflitti d'attribuzione si frequenti, che quasi direi, non esservi causa riguardante l'amministrazione, in la quale non si elevi la quistione d'un conflitto. Cotesta voce, sconvenevole alla dignità della magistratura, che indica, al dir d'un'accreditato scrittore, *una piaga sociale, uno scandalo d'iniquità, e rende tutt'i giorni la giustizia impotente, secondo i capricci di tale agente dell'amministrazione, o gl'intrighi del più oscuro subalterno*; (a) ha tale magico effetto (scrive altro distinto autore), che tostochè piace al Prefetto di pronunziarla, tutte le corti di giustizia sono paralizzate. Ciò non è tutto. Siccome nessuna legge determina il tempo, nel quale dee esser statuito sul conflitto, il giudicato diffinitivo può essere indefinitamente aggiornato. Allora in disprezzo delle leggi più sante vi saranno de' Cittadini, pe' quali i Tribunali saranno chiusi, a cui qualunque giustizia sarà negata. Ed ecco l'anarchia (b).

Frequenza de' conflitti d'attribuzione, e loro effetti.

Frattanto tutt'indì vedesi il contenzioso amministrativo far calda opera per sottrarre all'au-

(a) Sirey du conseil d'état selon la charte pag. 145.

(b) Hention de Pansey de l'autor. judic. Chap. 44, pag. 383.

torità giudiziaria i diversi rami della pubblica amministrazione; sì che con frequenza fra i due poteri sorgon gare per sostenere l'uno le proprie attribuzioni sur l'appoggio della legge, e l'altro far conquista di nuovi diritti per zelo d'interesse pubblico, sovente infido consigliere d'ingiuria ai diritti altrui.

Nè di questo è da prender meraviglia, se si rifletta, che l'innato amor del potere, quasi per istinto, ci guida ad estendere la sfera di quelle attribuzioni, che la natura o la società ci ha date. Bene è però da por mente, che in ogni governo, sia quanto vogliasi saggia la divisione dei poteri, v'ha sempre anarchia, qualora i poteri medesimi, uscendo da' proprii limiti, scontransi fra di loro, ed urtansi (a).

Ed è pur bene il considerare, essere il più delle volte le quistioni di conflitto mosse a capriccio nel punto, in cui par, che la lite sia già arrivata al suo termine, sì che spesso per frivoli pretesti il corso della giustizia vien sospeso, e i litiganti, dopo aver perduto danaro e tempo a scopo di sicurare i loro diritti, veggonsi senza riparo stretti a più dura condizione, forzati a secondare l'altrui desiderio degl'indugii, partirsi dall'estemità de' reali dominii, e recarsi a grandi spese nella Città dove ha sede la consulta, per quivi sostenere il diritto di contendere innanzi al loro giudice naturale: inconveniente certo non men grave degli altri finora discorsi, che mi toglie il de-

(a) Henrion de Pansey de l'autor. judic. chap. 31

bito del dirne oltre; poichè basta esso solo a porre in piena luce la necessità di portarsi nel contenzioso amministrativo una riforma radicale, che abbia per effetto il separare del tutto le funzioni di giudice e di amministratore, di separarle col fatto, non col pensiero, siccome finora si è veduto; quasi che accidentali ed avventizie qualità potessero nello stesso individuo recar di conseguenza facoltà, interessi, pensieri, giudicii diversi.

Il potere di giudicare è uno per essenza. Tale è presso di noi. La sola eccezione sta ne' Tribunali amministrativi.

IV. Eccomi ora all'ultima disamina, quella, cioè, dell'utilità di attribuirsi all'ordine giudiziario la competenza delle controversie amministrative. E qui giovari in prima osservare, uno dover essere nello stato il potere di giudicare, siccome una è la giustizia, una la legge, che statuisce il modo di compartirla. La nostra legislazione in fatti nel fondare la gerarchia de' poteri è uniforme a cotesti principii, nè vi diverge per lo aver stabilito i tribunali di commercio, che pur fan parte del potere giudiziario. Solo i Tribunali amministrativi costringono i litiganti a metter piè nel campo d'una competenza eccezionale, e mandan perciò sossopra quell'unità, onde viene e conservarsi l'ordine delle leggi (a).

(a) L' unité amène l'ordre, e le maintient — Fritot esprit du droit pag. 429.

*Riforme proposte per ovviare agl' inconvenienti del
contenzioso amministrativo.*

Degli scrittori, che, più o meno, fan plauso a cotesta istituzione eccezionale, alcuni, fra quali distinguesi il giudizioso Signor Macarel desiderano, che in più stretti limiti fosse ridotta, e che alcun riparo si ponesse ai suoi inconvenienti. Fan voti in primo luogo per l' indipendenza, ed oltre a ciò, che sul proposito fù da me precedentemente osservato, considerano essere l' indipendenza, quasi un compenso alle tante guarentigie, che l' autorità pubblica ha date a se stessa (a) Parlano poscia della necessità di ben definirsi gli oggetti di competenza de' due poteri, e della convenienza di togliersi dal numero de' giudicanti gl' intendenti, attribuendo loro soltanto la funzioni di pubblico ministero cc.

(a) *En compensation de tant des garenties, selama il Signor Cormenin, que le gouvernement s' est données, quelles autres garenties réclament les citoyens? un tribunal independant.*

Cormenin du Conseil d' état envisagé comme conseil, et comme juridiction tit. 3. Cap. x pag. 153.

Le riforme progettate non giovano a togliere gl' inconvenienti del contenzioso amministrativo.

Ma l' indipendenza non saria per se sola sufficiente a recar sicurezza nell' animo de' litiganti , perciocchè parrebbe sempre a' loro occhi , che i consiglieri con la doppia divisa di amministratori e magistrati , di giudici e parti farebbero nelle liti l' interesse, e per dir così il piacere dell' amministrazione a scapito de' loro diritti : Nè a cotesto ovvierebbe il togliersi all' Intendente la facoltà di votare ; la qual cosa non scemerebbe affatto l' influenza , che egli esercita sopra i suoi consiglieri ; influenza , che viene , come sopra osservammo , più dal suo carattere d' Intendente , che da quello di giudice. Nè punto riparerrebbe all' inconveniente d' essere i consiglieri giudici e parti ad un tempo stesso ; a meno che non vorrebbe torsi loro la più importante, ed utile funzione , la consultiva , cioè , e *deliberativa*. Or quanto ciò sia malagevole e periglioso all' amministrazione non fa uopo , che il dica : Eppure così stà la bisogna ove vogliansi mantenere quei tribunali d' eccezione. O dovrebbe privarsi l' Intendente d' un consiglio cotanto interessante, e quindi sconsigliarsi tutta la tessitura amministrativa, o sofferirsi , che l' interesse di parte stia congiunto all' integrità di giudice , e quindi che la giustizia amministrativa sia per sempre parziale e sospetta.

Quanto poi alla utilità di ben definirsi gli oggetti di competenza de' due poteri , non può

alcuno contrastarla, perochè è proprio delle buone istituzioni mantenere i poteri ne' loro rispettivi limiti (a): Ma cotesta appunto parmi difficilissima opera per gli ostacoli che vengono dal non potersi agevolmente distinguere la natura delle varie azioni; dall'esser facile il dedurre nel giudizio cose, che menano all'una ed all'altra competenza; dal potersi agevolmente tramutare le eccezioni in azioni; dal non potersi, per legge, scinder la continenza della causa ec: E quando pur fosse facile di ben definire le competenze, non per questo al certo ne cesserebbero le quistioni. Ben'è conto, siccome sopra osservai, quanto sia vivo in noi l'amore del potere; quanto difficile resistere, fra tutte le umane passioni, a quella specialmente effrenatissima d'estendere la propria autorità oltre ai suoi limiti; e quanto infine pochissimi sieno gli uomini, che tenendo ufizio di giudice, piacciansi seguire intorno a ciò il precetto del principe tra i nostri oratori, che, cioè, *est sapientis judicis cogitare tantum sibi esse permissum, quantum commissum et creditum* (b). Ed è pur noto (per il che sonomi vieppiù fortificato nel mio opinare) al presente le quistioni di competenza non derivare soventi volte da dubbietà di legge, sì bene da capriccio, da falso zelo, e quasi dirci, da istinto, non da convenienza: Argomento questo,

(a) Les institutions doivent maintenir les pouvoirs dans leurs bornes respectives — Fritot science de publiciste VII. 463.

(q) Cic. Pro Cluent. n.º 58.

che dimostra aver luogo i conflitti non tanto per la mala definizione delle competenze , quanto per la varietà nel potere di giudicare , unico di sua natura. Laonde inutile affatto parmi il volersi assottigliare per trovar rimedii ad evitare i notati inconvenienti del contenzioso amministrativo. Essi esisteranno fino a tanto che non sarà tolta di mezzo cotesta distinzione fra giudicare e giudicare , val quanto dire , fino a che non verrà attribuita ad unico potere la facoltà di ogni maniera di giudicii.

Attribuzioni del Tribunale del Patrimonio in Sicilia

Non è nuovo per la Sicilia insulare cotesto desiderio. Era colà fin dal governo di Filippo II il Tribunale del patrimonio: Tremenda grave era la sua forza, ed assai dubbia la sorte dei litiganti coi corpi amministrati. Regolava esso dalla Capitale l'amministrazione e percezione del patrimonio del Fisco , cui era proposto ; vigilava l'amministrazione municipale , e davale norma , formandone le congrue (oggi stati discussi) dalle quali non era lecito agl' impiegati comunali dipartirsi , se non previo il suo consenso, che esprimeva per mezzo de' così detti dispacci ; giudicava delle liti , che dall' amministrazione d' ogni maniera nascer potevano, anche di quelle su la proprietà ; ed avea il mero e misto impero.

Voto del parlamento Siciliano dell' anno 1812 per attribuirsi al potere giudiziario la competenza delle liti dell' amministrazione,

Il parlamento dell'anno 1812 conobbe il difetto di cotesta combinazione di uffizii e giurisdizioni, e, premuroso di mettere nell' uguale condizione i litiganti, ne votò l' abolizione, divisando di dare tutte le sue attribuzioni di giudice all' ordine giudiziario, e quelle di amministratore al consiglio delle finanze, che in trattando delle medesime stabilito aveva. Ma le sanzione regale cadde nei seguenti sensi.

« Resteranno quindi soppressi la deputazione
» del Regno, ed il Tribunale del Real patrimonio
» con tutte le loro dipendenze.

» *Placet*: ma d' aver luogo del 1 settembre
» 1813 beninteso, che resteranno per giudicare
» le cause dell' Erario gli attuali ministri togati
» con l' attuale avvocato fiscale del Tribunale del
» patrimonio, fin tanto che non sarà stabilito,
» e posto in pratica il nuovo piano delle Magi-
» strature, nel quale il parlamento dovrà propor-
» re un Tribunale per l' erario a tenore della co-
» stituzione inglese, onde assicurare il grande og-
» getto della percezione della pubblica rendita. »

Attribuzioni del Tribunale dell' erario in Sicilia.

Fu questa la origine del Tribunale dell' Erario, cui fu attribuita la conoscenza delle cause ammi-

nistrative, anche di quelle concernenti la proprietà: l'amministrazione però fù affidata ai Gran Camerarii; sì che quel Tribunale, avendo meno attribuzioni del primo, fù di questo men grave.

Attribuzioni della G. C. de' Conti.

Vennero intanto le novelle istituzioni Civili, e la G. C. de' Conti prese il luogo del Tribunale dell' Erario. Oltre a quanto riguarda l'esame dei conti, è suo attributo conoscere in secondo grado di giurisdizione delle liti di competenza dei consigli d'Intendenza, ed in prima istanza delle controversie relative alla esecuzione de' contratti celebrati coi ministri del Re, ed ai lavori e forniture eseguite per servizio de' loro rispettivi ministeri. Le quistioni però, concernenti la proprietà, sono sottratte alla competenza amministrativa, ed ecco un novello passo al miglioramento degli ordinamenti civili, ne' quali null' altro rimane a farsi, che torsi all'amministrazione ogni specie di giurisdizione contenziosa, affidandola del tutto al potere giudiziario.

Conchiusione.

Io non voglio qui porre innanzi la disputa sul modo di ciò eseguirsi, se cioè, convenga dichiarare i Tribunali Civili giudici ordinarii delle controversie amministrative, ovvero, a simiglianza de' magistrati di commercio, darsi luogo nella gerarchia giudiziaria a degli appositi Tribunali per

trattare siffatte liti con apposita e celere procedura. Ciò lascio all' altissimo sennò di chi avventurosamente ci governa : dico sì bene , che qualunque siasi cotesta magistratura appartenere debba all' ordine giudiziario ; perciocchè così sarebbero sceverati i giudici dagli amministratori , e rispettata la giustizia , base d' ogni civil comunanza , precipuo interesse dello stato , contentezza de' popoli: Così i giudicii non sarien sospetti, luogo non avrebbero i conflitti : Così al postutto cesserebbe l' inquietezza nell' animo degli Amministrati , l' abuso di potere nelle autorità.

Amministrare è ben altro che giudicare , nè le cure del magistrato posson convenirsi ed attagliarsi all' uomo di governo. Lento, severo il primo mantiene , con la scorta dell' equità e del codice , i cittadini nell' esercizio de' loro diritti , e punisce coloro , che recano infrazione alle leggi. Attivo , zelante , istancabile l' altro, far deve conoscere all' autorità suprema i bisogni e i desiderj degli amministrati, e dispregiatore del proprio potere , pronto ai dispiaceri , cui van soggetti talvolta gl' uomini onesti ne' pubblici impieghi, sol da genio guidato, attender dee assiduamente e con ogni studio ad assicurare al cittadino l' unico suo rifugio, la protezione delle leggi , a reear nello stato l' opulenza , a farvi fiorire le più utili e splendide opere. Invigila questi all' esecuzione degli ordinamenti d' interesse generale ; quegli debb' essere il giudice ne' casi particolari, quando trattasi, cioè, di quel bisogno del *suum cuique tribuere*, innato, uguale, universale. A dir

breve, nelle imprese di pubblico comodo, allorchè trattasi di operare economici miglioramenti, di asseguire qualche pubblico vantaggio, è ben convenevol cosa, che l'amministrazione non sia circoscritta da alcun limite, e che incontrar non debba ostacoli ad ogni piè sospinto: In tali casi agisce ella con pieno potere, nè giammai può darsi luogo a contestazione. Ma se i suoi particolari interessi divengono per poco litigiosi, se il diritto altrui sia un giusto ostacolo a qualche sua opera, giustizia mal soffre, che si abbia a privilegiato giudice quegli medesimo, che la rappresenta, e che ha molto di autorità per mancargli un'influenza, che rende sospetti i suoi giudicii: È duopo in tal caso, che essa, per dir così, s'individui, e se stessa metta al cospetto della legge nella condizione medesima del privato: bisogna che traduca e sia tradotta innanzi ad un magistrato indipendente, inaccessibile ai rispetti, siccome la legge presume essere il giudicario; ad un magistrato in somma che non ha nel suo ufizio medesimo una ragione di soprusarne, di violar la legge, di oltraggiar la giustizia.

o comodo, allorchè
igliamenti, di as-
gio, è ben convene-
non sia circoscritta
e non debba ostacoli
casi agisce ella con
darsi luogo a con-
interessi divengono
o altrui sia un giu-
ra, giustizia mal
piato giudice quegli
, e che ha molto
influenza, che ren-
tuopo in tal caso,
ividui, e se stesa
alla condizione me-
e traduca e sia tra-
indipendente, inac-
e legge presume es-
gistrato in somma
lesimo una ragion
ge, di oltraggiar la